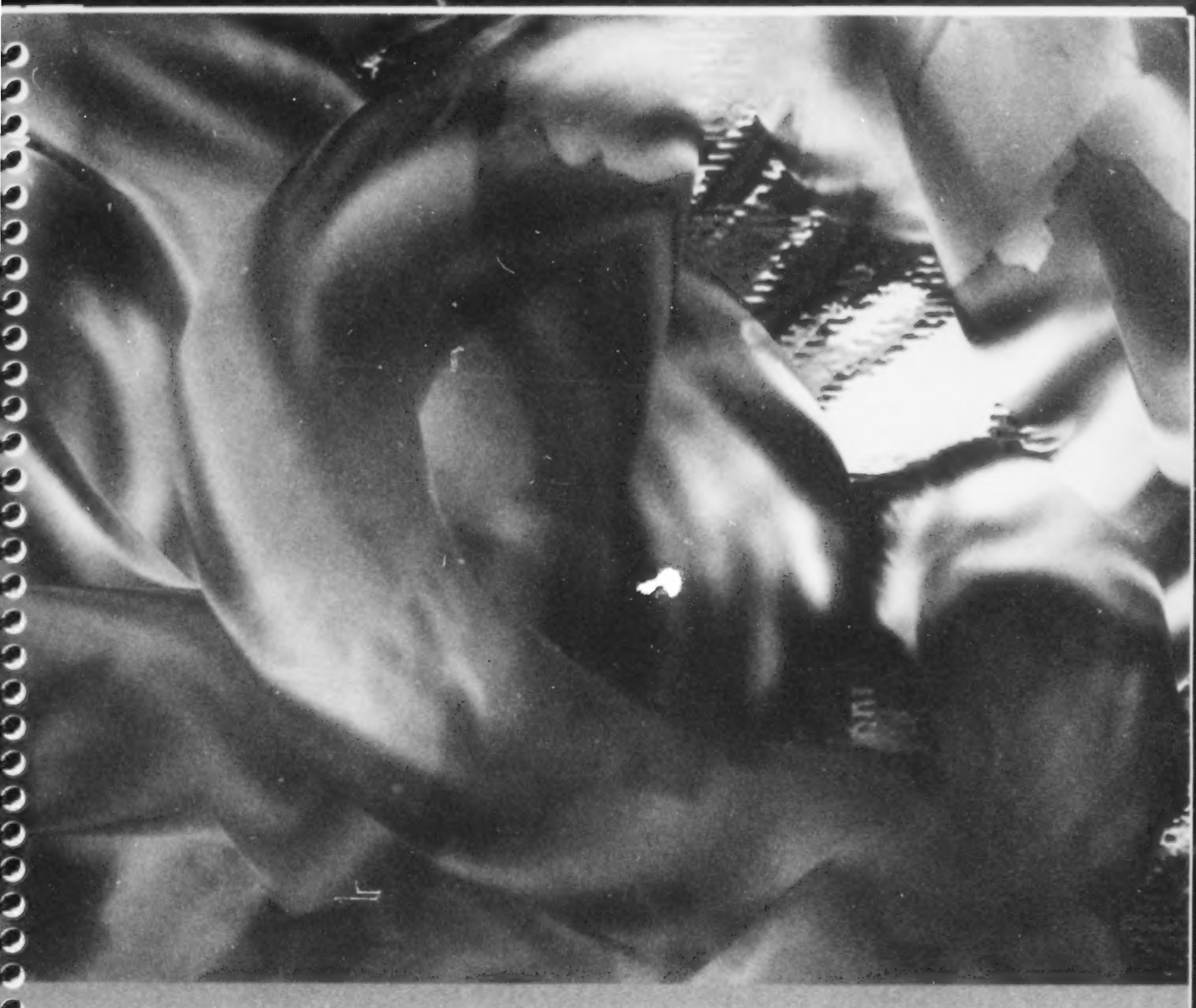

Politique de coopération internationale

Octobre 2003

LE DIRECTEUR GÉNÉRAL
DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC

DGE-1610-VF (03-10)

Politique de coopération internationale

Octobre 2003

Dépôt légal
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 2-550-41694-5

104-02584/

Table des matières

INTRODUCTION 5

LE DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC 7
- Nature de l'Institution 7
- Mission 7
- Champs de compétences 8

LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE COOPÉRATION INTERNATIONALE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS 9

LES PRINCIPES DIRECTEURS DE LA POLITIQUE DE COOPÉRATION INTERNATIONALE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS 11

LES ATOUTS DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE 15

LA STRATÉGIE 17

ÉVALUATION 19

CONCLUSION 21

ANNEXE 1: DOMAINES POSSIBLES DE COOPÉRATION DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC 23

ANNEXE 2: BREF HISTORIQUE DES ACTIVITÉS DE COOPÉRATION INTERNATIONALE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS 25
- Les missions d'observation 25
- Les missions d'évaluation 25
- Les missions d'assistance technique 25
- Les missions de formation 26
- Les autres formes de coopération 26

INTRODUCTION

Le présent document établit la politique de coopération internationale du Directeur général des élections du Québec.

Depuis 1992, la Loi électorale confère au Directeur général des élections le pouvoir d'agir sur le plan international. Le quatrième alinéa de l'article 485 de la Loi électorale stipule que le Directeur général des élections « peut, avec l'autorisation du gouvernement, fournir à d'autres pays ou à des organisations internationales, son aide et sa collaboration en matière électorale, notamment au niveau matériel, professionnel et technique. »

La politique de coopération internationale a pour principal objectif de contribuer à l'avancement de la démocratie et au mieux-être des personnes et de concrétiser les intentions exprimées par le Directeur général des élections du Québec dans son énoncé de vision de l'avenir, à savoir que l'Institution figure parmi les administrations électorales modèles, résolument engagées dans le partage de leur savoir-faire.

Plusieurs de nos créneaux d'excellence sont des domaines de coopération en forte demande et pour lesquels notre expertise est très appréciée et sollicitée, comme la gestion des opérations électorales, la formation des officiers électoraux, le financement des partis politiques, la délimitation du territoire à des fins électorales et l'information des électeurs.

Les principes directeurs retenus tiennent compte de notre souci d'agir en conformité avec la nature, la mission et les ressources du Directeur général des élections et d'être respectueux des personnes, des institutions et de la souveraineté des pays ainsi que des codes d'éthique généralement reconnus. Au-delà de certains défis que pose la présence du Directeur général des élections sur la scène internationale, les avantages dont il dispose sont des atouts majeurs. Aussi, nos axes de développement stratégique

s'inscrivent dans une approche innovatrice et dynamique de la coopération internationale.

La finalité de notre politique de coopération internationale est la mise en œuvre d'activités concrètes qui soient pertinentes et judicieuses pour nos partenaires et qui aident à la réalisation d'élections honnêtes, crédibles et transparentes favorisant ainsi l'enracinement de la démocratie et la consolidation des institutions démocratiques à travers le monde.

Cette politique institutionnelle nourrit l'ambition de constituer un outil pour mieux structurer la coopération électorale québécoise dans ses modalités de mise en œuvre et de contribuer à assurer au Québec un rayonnement et une influence au niveau international. Ce document sera suivi d'une proposition d'activités de coopération internationale du Directeur général des élections du Québec.

LE DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC

Nature de l'Institution

Le Directeur général des élections est en même temps une Institution et une personne désignée par l'Assemblée nationale du Québec. Il est chargé de l'application de la Loi électorale, de la Loi sur la consultation populaire et d'une partie de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités et de la Loi sur les élections scolaires.

Le statut particulier du Directeur général des élections confère à l'Institution une pleine autonomie face au pouvoir exécutif. Cependant, le Directeur général des élections répond de son administration devant l'Assemblée nationale dont il exerce une partie des pouvoirs en tant que responsable de l'application de la législation électorale québécoise. Ces dispositions permettent au Directeur général des élections de préserver l'indépendance et l'intégrité du processus électoral, puisqu'il ne rend de comptes qu'à l'Assemblée nationale, elle-même dépositaire de la légitimité populaire.

Mission

Arbitre du système électoral québécois, le Directeur général des élections assume l'administration du système électoral en vue du renouvellement des membres de l'Assemblée nationale et, dans une certaine mesure, celui des membres des conseils municipaux et des conseils des commissions scolaires, en garantissant le libre exercice du droit de vote des électrices et des électeurs du Québec.

Champs de compétences

Les principales responsabilités du Directeur général des élections ont trait :

- à l'administration des scrutins provinciaux;
- au contrôle du financement des partis politiques et des dépenses électorales;
- au pouvoir d'enquête et de poursuite;
- à l'information du public;
- à un rôle de support et de formation auprès des responsables d'élections municipales et scolaires;
- à la coopération internationale dans le domaine électoral.

LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE COOPÉRATION INTERNATIONALE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS

La politique de coopération internationale du Directeur général des élections du Québec énonce les grandes orientations de son action au niveau de ce champ d'intervention. Conformément au plan stratégique 2001-2005 et à la lumière de l'évolution de l'expérience de coopération internationale du Directeur général des élections, cinq objectifs spécifiques peuvent guider les mesures et les initiatives à prendre pour atteindre les aspirations de notre Institution et aider à spécifier les moyens nécessaires pour y parvenir. Ces objectifs sont les suivants :

1. mettre à la disposition de la communauté internationale l'expertise de l'Institution;

2. promouvoir les principes fondamentaux de la démocratie;

3. contribuer au développement des connaissances et au renforcement des systèmes électoraux des pays qui requièrent la collaboration du Directeur général des élections;

4. promouvoir une insertion systématique et une participation active du Directeur général des élections dans les réseaux institutionnels internationaux;

5. enrichir le savoir-faire des experts du Directeur général des élections.

LES PRINCIPES DIRECTEURS DE LA POLITIQUE DE COOPÉRATION INTERNATIONALE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS

Les principes directeurs de la politique de coopération internationale du Directeur général des élections constituent des repères et des balises pour l'analyse et l'évaluation des actions à entreprendre. Six principes doivent guider le Directeur général des élections dans le choix de ses démarches et interventions.

Jugement d'opportunité

Avant d'initier un programme de coopération internationale ou d'accepter d'y participer, le Directeur général des élections doit tenir compte de certaines considérations d'ordre éthique et stratégique. Un engagement du Directeur général des élections doit être précédé d'une analyse du contexte et d'une réflexion sur les objectifs à atteindre et l'impact éventuel du programme sur l'environnement socio-politique du ou des pays concernés. L'évaluation des enjeux et de la pertinence d'une activité de coopération internationale devra se faire en concertation avec le ministère des Relations internationales (MRI).

Respect de la souveraineté, des personnes et des institutions

La conception et la mise en œuvre des programmes de coopération doivent se faire dans le respect de la souveraineté des pays concernés et dans le respect de l'identité propre et des valeurs des personnes et des institutions impliquées.

Transfert du savoir-faire

À travers ses programmes de coopération, en particulier ses programmes d'assistance technique et de formation, le Directeur général des élections tient non pas à se substituer aux administrateurs électoraux dans l'exécution de leurs mandats mais à les accompagner dans leurs efforts d'acquisition et de consolidation de compétences distinctives. Les programmes de coopération du Directeur général des élections doivent refléter son souci de partager et de transférer l'expérience et l'expertise acquises au fil des ans, dans la mesure où elles peuvent susciter des retombées positives ou des solutions originales.

Confiance et participation

Le succès des programmes de coopération internationale du Directeur général des élections repose en partie sur la confiance que nous inspirons à nos interlocuteurs ainsi que sur la participation effective des différents intervenants dans les processus de prise de décision, de coordination et d'affectation des ressources. Le partage des responsabilités doit être clair et sans équivoque.

Partenariat

Le Directeur général des élections privilégie le développement de partenariats dans le cadre de ses programmes de coopération internationale. Un partenariat constructif et fiable constitue le fondement d'une coopération efficiente. Le Directeur général des élections est prêt à collaborer avec des partenaires désireux de travailler de façon responsable, transparente et efficace pour atteindre des buts communs.

Conformité avec la mission, la vision et les ressources du Directeur général des élections

Les programmes de coopération internationale du Directeur général des élections s'inscrivent dans la plus stricte continuité du mandat confié à l'Institution par le législateur québécois et dans les limites des ressources mises à sa disposition. Ils doivent être en conformité avec les engagements pris par l'Assemblée nationale du Québec et les orientations stratégiques du ministère des Relations internationales (MRI).

LES ATOUTS DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE

Au sein du Directeur général des élections il existe des valeurs, enracinées et largement partagées, qui ont donné naissance progressivement à une forte culture institutionnelle. Les atouts du Directeur général des élections représentent des éléments déterminants dans le choix de ses orientations stratégiques sur la scène internationale.

- Le Directeur général des élections représente, par sa nature, son mandat et ses multiples caractéristiques, un modèle unique d'institution électorale : indépendance face au pouvoir exécutif et aux partis politiques, permanence de l'Institution, autonomie financière dans la gestion des élections. Plusieurs bonnes pratiques ont été identifiées par des intervenants électoraux de divers horizons et l'aide du Directeur général des élections est souvent sollicitée pour un partage ou un transfert de savoir-faire.

- L'impartialité, la neutralité, la motivation, la mobilité et le professionnalisme des directeurs et des directrices de scrutin, des gestionnaires et du personnel constituent un capital précieux du Directeur général des élections.

- Le Directeur général des élections est perçu positivement par plusieurs pays et organismes électoraux et est mondialement reconnu pour son savoir institutionnel et la richesse de son réservoir de ressources humaines.

- Le Directeur général des élections a développé des relations privilégiées avec l'Afrique francophone et sa participation à des programmes de coopération a été bien accueillie par le passé. Le Directeur général des élections jouit d'une position favorable pour promouvoir la coopération dans cette région et dans plusieurs pays en voie de développement.

- Les prises de position du Canada et du Québec sur certains dossiers internationaux, notre passé et les caractéristiques propres à notre système politique et à nos institutions démocratiques ont toujours suscité un fort courant de sympathie lorsque les experts du Directeur général des élections se retrouvent en terre étrangère. Cela s'est souvent traduit par un climat propice à des échanges cordiaux et fructueux.

Le Directeur général des élections dispose de fonds limités pour des activités de coopération internationale et n'est pas en mesure de supporter financièrement des opérations électorales externes. Toutefois, nos champs d'expertise peuvent se traduire en une contribution significative aux processus de démocratisation dans le monde et nos méthodes d'approche se sont révélées très efficaces.

LA STRATÉGIE

À la lumière de l'analyse des forces et des ressources du Directeur général des élections du Québec et en tenant compte des occasions qui s'offrent au Directeur général des élections, notre Institution privilégie la collaboration à travers des partenariats comme sa principale stratégie dans le domaine de la coopération internationale.

Cette stratégie implique :

- la focalisation sur les capacités et les compétences distinctives du Directeur général des élections;

- le partage des ressources et des activités avec d'autres organisations permettant de desservir conjointement une clientèle ou d'atteindre des objectifs communs;

- le développement de réseaux à travers des mécanismes fondés sur l'intérêt mutuel et la confiance.

Les axes de développement stratégique du Directeur général des élections en matière de coopération internationale devront donc s'articuler autour de l'assistance technique dans les domaines où le Directeur général des élections a développé une expertise particulière. La mise en œuvre devra se faire avec des partenaires :

- ayant une expertise complémentaire;
- disposant de moyens capables de favoriser l'atteinte des objectifs fixés;
- possédant des atouts susceptibles de faciliter la concrétisation de nos efforts de coopération.

ÉVALUATION

Les activités de coopération internationale du Directeur général des élections visent d'une part à accompagner les processus électoraux des pays qui demandent l'aide technique de l'Institution et d'autre part à favoriser une plus grande synergie entre les administrations et les organisations électorales. Il est important d'identifier des indicateurs dans le but d'évaluer la mise en œuvre et l'impact de ces deux volets des actions du Directeur général des élections sur la scène internationale.

Les indicateurs pour les programmes de support aux processus électoraux seront choisis en fonction de l'étape du processus électoral proprement dit pour laquelle l'aide du Directeur général des élections a été requise. En effet, l'assistance technique du Directeur général des élections pourrait être sollicitée pour les périodes pré-électorale, électorale ou post-électorale. Une méthode d'évaluation de la satisfaction de nos partenaires et de la gestion des programmes tant au niveau des services rendus qu'au niveau du respect des programmes d'intervention devrait être développée. Certains indicateurs pourraient être utilisés pour nous informer sur l'efficacité et la qualité de nos actions, notamment en ce qui concerne la diffusion de l'information, la formation, les procédures et formulaires proposés ou fournis ainsi que tout autre moyen utilisé. De plus, des indicateurs de gestion permettraient, entre autres, de poursuivre nos activités dans une optique d'amélioration continue appliquée au processus d'intervention.

Les indicateurs des programmes de développement de réseaux institutionnels devront permettre d'apprécier l'importance des efforts réalisés. Des indicateurs portant sur le rendement des ressources et des moyens utilisés, sur la mise en place de structures telles les associations d'administrateurs et d'experts ou l'organisation de conférences ou symposiums thématiques en collaboration avec d'autres institutions devraient donc être développés à cet effet.

CONCLUSION

La politique de coopération internationale du Directeur général des élections du Québec se veut un instrument pour soutenir la promotion de la démocratie et l'organisation d'élections honnêtes, libres et transparentes et pour accentuer l'apport du Directeur général des élections au renforcement des organismes et réseaux électoraux. Elle résulte d'une analyse de ses capacités et de son environnement. Elle se fonde sur la crédibilité que le Directeur général des élections du Québec a acquise après plus de quinze années de présence sur la scène internationale.

De par la nature des activités électorales, la coopération internationale en la matière se déroule dans un contexte où les échéanciers sont très serrés. Il s'agira pour notre Institution d'être flexible, perspicace, sensible à l'environnement et ouverte aux autres.

ANNEXE 1: DOMAINES POSSIBLES DE COOPÉRATION DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC

I. Renforcement des processus électoraux en période préélectorale

1.1 Table ronde sur la gestion des élections
1.2 Mise en place d'une structure électorale permanente
1.3 Division du territoire à des fins électorales
1.4 Financement des partis politiques
1.5 Éducation à la démocratie

II. Renforcement des processus électoraux en période électorale

2.1 Assistance technique aux opérations électorales
2.2 Inscription des candidats
2.3 Inscription des électeurs et révision de la liste électorale
2.4 Formation des fonctionnaires électoraux
2.5 Information des électeurs
2.6 Formation et information des candidats et des partis politiques sur les règles de financement
2.7 Exercice du droit de vote adaptée aux problématiques particulières de certains groupes d'électeurs
2.8 Organisation d'une soirée électorale
2.9 Observation électorale

III. Renforcement des processus électoraux en période post-électorale

3.1 Assistance technique aux opérations de vérification des rapports de dépenses électorales

IV. Développement de réseaux institutionnels et internationalisation de la recherche

4.1 Création d'une association d'administrateurs et d'experts électoraux francophones

4.2 Organisation et participation à des conférences sur des thèmes d'actualité : le vote par voie électronique, le vote par Internet, l'identification des électeurs, ...

ANNEXE 2: BREF HISTORIQUE DES ACTIVITÉS DE COOPÉRATION INTERNATIONALE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS

Les contributions du Directeur général des élections dans le domaine électoral sur le plan international ont surtout pris la forme de missions d'observation, d'évaluation, d'assistance technique et de formation.

Les missions d'observation

Les principaux objectifs des missions d'observation sont d'accroître la confiance des électeurs, de favoriser leur participation au scrutin et de témoigner auprès de la communauté internationale si le processus s'est déroulé avec toute l'intégrité requise. On compte à ce jour 27 participations du Directeur général des élections à des missions d'observation électorale.

Les missions d'évaluation

Une mission d'évaluation des besoins a pour objectif de définir s'il convient d'apporter une aide, et le cas échéant, le type d'aide à privilégier. Elle comporte quatre grands volets : la consultation, l'analyse, l'évaluation et les recommandations. De 1992 à 2000, le Directeur général des élections en a réalisé 24 dans une quinzaine de pays dont cinq pays anglophones d'Afrique et d'Asie du Sud-Est.

Les missions d'assistance technique

La mission d'assistance technique répond à des besoins ponctuels immédiats ou à court terme à deux niveaux : la fourniture de ressources matérielles et l'envoi d'experts pour jouer un rôle-conseil auprès d'organismes électoraux. De 1989 à 2002, le

Directeur général des élections a réalisé 25 missions d'assistance technique dans 18 pays.

Les missions de formation

De concert avec l'École nationale d'administration publique et l'Assemblée nationale, le Directeur général des élections a conçu un programme de formation à la démocratie (PAD) destiné à des fonctionnaires de l'Afrique francophone responsables à un titre ou à un autre d'administration électorale. Ce programme a été dispensé au Québec, à deux occasions (1992 et 1993), auprès d'une trentaine de personnes à chaque fois. La répercussion de la formation donnée sur place à Québec se trouvant limitée, un programme de formation des formateurs électoraux (FORMEL) a alors été élaboré pour être livré dans un pays donné à toutes les personnes susceptibles d'avoir un rôle à jouer dans le processus électoral et dans la formation de personnel électoral. Le programme FORMEL fut réalisé au Bénin (1995) et au Mali (1997). En 1997, le gouvernement du Québec annonçait la mise sur pied d'un Programme intégré d'appui à la démocratie et aux droits de la personne (PIAD). Ce programme vise à appuyer des interventions intégrées de soutien à la démocratie, aux droits de la personne et à la bonne gouvernance dans des pays qui cherchent à développer leurs institutions démocratiques. À ce jour, le Directeur général des élections a participé à trois séminaires au Bénin dans le cadre du PIAD.

Les autres formes de coopération

Le Directeur général des élections a participé à différents forums internationaux organisés pour promouvoir des échanges en matière de développement démocratique et de droits de la personne. Dans le cadre des activités de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), le Directeur général des élections a pris part à plusieurs missions et rencontres, en particulier des rencontres de « *Bilan sur les pratiques démocratiques en francophonie* ». La collaboration qui lie l'Institution au *Centre canadien international Lester B. Pearson pour la formation en maintien de la paix*,

depuis 2000, fait que le Directeur général des élections est sollicité par cet organisme dans le cadre de ses séminaires de formation à l'intention des gestionnaires du « Nouveau partenariat pour le maintien de la paix ». De même, le Directeur général des élections peut être sollicité par l'Assemblée nationale à l'occasion des activités de coopération internationale qu'elle organise. Le Directeur général des élections est aussi membre du Council on Governmental Ethics Laws (COGEL), et à ce titre il participe chaque année aux assises de cet organisme pour débattre de questions qui ont une incidence certaine sur les processus électoraux démocratiques.

L'expertise du Directeur général des élections est également sollicitée par le biais de rencontres avec des délégations d'organismes ou de pays étrangers membres de la Francophonie, du Commonwealth ou autre. Au fil des années, le Directeur général des élections a reçu à ses bureaux ou rencontré à plusieurs reprises à l'occasion de leur séjour au Québec de nombreux visiteurs étrangers ou des délégations, comprenant entre autres des administrateurs d'élections, des chercheurs, des journalistes et, bien sûr, des parlementaires, qui souhaitaient approfondir leur connaissance du système électoral québécois.

En dehors de ces activités de coopération internationale pour le développement démocratique, le Directeur général des élections contribue également à la francisation et la diffusion à travers le monde de connaissances en matière d'administration et de gestion électorales, plus couramment connu sous l'appellation «Projet ACE».